

# Schildbürgerstreich der EU-Kommission

Gastautor

2016-12-06T08:16:25

von [CONSTANTIN HRUSCHKA](#)



Die

Schildbürger waren ehemals für ihre Klugheit bekannt. Sie wurden daher ständig von wichtigen Persönlichkeiten eingeladen und um Rat gefragt, was zu einer Entvölkerung der Stadt führte (eine Urform des „brain drain“). Um sich dagegen zu wehren, begannen sie sich dumm zu stellen und alles wörtlich zu nehmen, was ihnen gesagt wurde. Der [Kommissionsvorschlag zur Dublin-IV-Verordnung](#) scheint ein ähnliches Prinzip zu verfolgen. Die EU-Kommission schlägt vor, was die Mitgliedstaaten (vermeintlich) wollen. Das Dublin-System regelt, welcher der aktuell 32 Mitgliedstaaten des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) für die inhaltliche Prüfung eines Asylantrags zuständig ist. Das bisherige System ist insbesondere durch eine [unausgewogene und aus verschiedenen Gründen nicht funktionierende Verteilung](#) geprägt. Daher schlägt die EU-Kommission nun eine (vierte) Reform des Systems vor. Der Vorschlag ergibt insgesamt das Bild eines „neuen“ Dublin-Systems, das mehr Schritte zurück als nach vorne macht und letztlich das geltende System über Bord kippt, um es dann mit alten, [bereits als untauglich erkannten Mitteln und Regelungen](#) garniert wiederaufzubauen. Das Gesamtsystem ist in der vorgeschlagenen Form zum Scheitern verurteilt, da es [rechtlich bedenklich und praktisch nicht umsetzbar](#) ist.

## Verteilung bei „eklatanter Unausgewogenheit“ im Dublin-System

Eine der wirklich neuen Dimensionen des Kommissionsvorschlags ist ein Korrekturmechanismus für die Zuständigkeitsverteilung in Kapitel VII des Vorschlags (Art. 34-43). Die Kommission formuliert Sinn und Zweck wie folgt (S. 20):

„Mit der neu gefassten Verordnung wird ein Korrekturmechanismus eingeführt, der eine gerechte Aufteilung der Verantwortung zwischen den Mitgliedstaaten und einen raschen Zugang der Antragsteller zu den Verfahren zur Gewährung internationalen

Schutzes in Situationen gewährleisten soll, in denen ein Mitgliedstaat mit einer unverhältnismäßig hohen Zahl von Anträgen auf internationalen Schutz, für die er nach der Verordnung zuständig ist, konfrontiert ist. *Damit soll eine eklatante Unausgewogenheit* in Bezug auf den Anteil der Asylanträge, die in den einzelnen Mitgliedstaaten aufgrund der Anwendung der Zuständigkeitskriterien zu bearbeiten sind, *ausgeglichen werden.*“ (Hervorh. d. Verf.)

Ziel ist es also, auf eklatant unterschiedliche Antragszahlen in einzelnen Mitgliedstaaten zu reagieren. Dazu soll bei Erreichen einer mathematisch ermittelten Grenze eine Zuweisung an einen anderen als den für die Zuständigkeitsprüfung verantwortlichen Erstantragsstaat erfolgen. Diese Grenze ist bei einer Referenzzahl von 150% erreicht – bezogen auf Bevölkerungsgröße und Gesamt-Bruttoinlandsprodukt, die für die Berechnung gleich gewichtet werden. Die Berechnung der Aufnahmeverpflichtung erfolgt also ähnlich wie die Berechnung bei der Verteilung auf die Bundesländer in Deutschland, die sich nach § 45 AsylG (sog. [Königsteiner Schlüssel](#)) richtet, oder bei der kantonalen Verteilung in der Schweiz nach Art. 21 [Asylverordnung 1](#).

## **Automatische Zuweisung bei Erreichen der 150%-Grenze**

Der Verordnungsentwurf sieht vor, dass der Beginn der Zuweisung von antragstellenden Personen an einen anderen Staat automatisch erfolgt, wenn das automatisierte System meldet, dass die 150%-Grenze erreicht ist. Auch die sich daran anschliessende Zuweisung soll automatisch über das IT-System erfolgen. Dasselbe gilt für die Beendigung der Zuweisungen an andere Staaten, die ebenfalls automatisiert erfolgen soll. Staaten können sich gegen eine Teilnahme an dem System entscheiden, werden dann jedoch im Rahmen eines finanziellen Ausgleichsmechanismus zur Zahlung eines Solidarbetrags von 250.000 EUR pro Person verpflichtet.

Der überstellende („begünstigte“) Mitgliedstaat muss eine Überstellungsentscheidung binnen einer Woche treffen, die antragstellende Person über die geplante Zuweisung informieren und innerhalb von vier Wochen die Überstellung in den aufnehmenden Mitgliedstaat vornehmen. Rechtliche Folgen bei einer Fristversäumnis sind allerdings nicht vorgesehen. Der Zuweisungsmitgliedstaat ist verpflichtet, in diesem Prozess zu kooperieren.

## **Ausnahmen von der automatischen Zuweisung**

Der Entwurf sieht aber einige Ausnahmen von der automatischen Zuweisung vor. So ist vor der Überstellung durch den angefragten Mitgliedstaat gemäß Art. 40 – basierend auf vom begünstigten Mitgliedstaat übermittelte Informationen – eine Sicherheitsüberprüfung vorzunehmen. Ergibt die Überprüfung, dass die antragstellende Person eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung im Sinne des Art. 31 Abs. 8 der [Asylverfahrensrichtlinie](#) darstellt, erfolgt keine Überstellung und der Aufenthaltsstaat wird für das Dublin-Verfahren zuständig. Dies gilt ebenso, wenn der Asylantrag gemäß Art. 33 Abs. 2 lit. b und c der Asylverfahrensrichtlinie unzulässig ist, weil die Person aus einem sicheren

Herkunftsstaat stammt oder an einen sicheren Drittstaat zu verweisen ist. Auch bei humanitären Fällen für die der begünstigte Staat selbst zuständig ist, wird die Person nicht in den Zuweisungsstaat überstellt. Zudem dürfen gemäß Art. 41 Abs. 2 Familienangehörige nicht durch die automatische Zuweisungsentscheidung getrennt werden.

## **Konkrete Vorgaben für Überstellungen**

Wird eine Person in einen anderen Mitgliedstaat gebracht, damit dieser die Zuständigkeitsprüfung vornimmt, muss diese „überstellt“ werden. Die Überstellung und die Pflichten des Zuweisungsstaates richten sich nach den allgemeinen Regeln der Verordnung. Über die Verweisung in Art. 41 Abs. 1 wird auch sichergestellt, dass ein Rechtsbehelf eingelegt werden kann, dessen Tragweite aber – wie im Übrigen auch für alle anderen Fälle – auf Familienkonstellationen (inklusive abhängiger Personen) und Fragen des Refoulement-Verbots beschränkt ist. Die Verweisung auf die allgemeinen Regeln gilt auch für die Regeln zur Inhaftnahme und für die Modalitäten der Abwicklung des Verfahrens. In legislativer Hinsicht ergeben sich dabei juristische Spannungsfelder, was beispielsweise die Fristenregelung und die Kosten betrifft, weil die in Bezug genommenen Regeln teilweise den Regeln des Kapitels über die Zuweisungsentscheidung widersprechen. Es ist zum Beispiel unklar, was passiert, wenn die Frist für die Überstellung nach einer Zuweisungsentscheidung nicht eingehalten wird oder die betreffende Person untertaucht.

## **Vorhersehbare Probleme bei Überstellungen**

Sollte der Zuweisungsmechanismus so verabschiedet werden, wie er im Verordnungsvorschlag enthalten ist, lassen sich bereits jetzt einige [praktische und rechtliche Probleme bei der Umsetzung](#) voraussehen. Diese sind aufgrund der Erfahrungen, die in den Evaluationen der Vorgängermechanismen ([Dubliner Übereinkommen](#) und [Dublin-II-Verordnung](#)) und der [aktuell gültigen Verordnung](#) festgehalten sind, nicht überraschend, da sie oft die (weiterhin ungeklärten) praktischen Abläufe insbesondere bei Überstellungen betreffen. Diese Probleme bei Überstellungen werden trotz der Erkenntnis, dass deren Quote seit Jahren bei unter 50% liegt, im Vorschlag lediglich gestreift. Für die Durchsetzung, der Pflicht der asylsuchenden Person, sich in den zuständigen Staat zu begeben, wird einseitig auf Zwangsmaßnahmen, wie die mögliche Inhaftierung zur Sicherung der Überstellung, und Leistungsentzug, wie den Wegfall der Leistungen nach der Aufnahme richtlinie bei Aufenthalt im unzuständigen Staat, gesetzt. Schon in der [Evaluation zur Dublin-II-Verordnung](#) ist allerdings festgehalten, dass Zwangsmaßnahmen sich nicht als effektives Mittel zur Durchsetzung des Dublin-Systems erwiesen haben. Es ist nicht ersichtlich, warum dies nunmehr anders sein soll, da das vorgeschlagene System des Leistungsentzugs und der (möglichen) Zwangsmaßnahmen weitgehend der ursprünglichen Konzeption des Dubliner Übereinkommens entsprechen würde, das in dieser Hinsicht nicht funktioniert hat.

Hinzu kommen [Problematiken](#), die auch bei [Überstellungen](#) innerhalb der [Relocation-Programme](#) aus dem [September 2015](#) sichtbar sind. Im Hinblick

auf Überstellungen sind dies vor allem Probleme der Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten und des Informationsaustausches sowie der technischen Abwicklung und Durchführbarkeit einer größeren Anzahl von Überstellungen. Auch Fragen, die medizinische Überstellungshindernisse betreffen, sowie beispielsweise Fragen der freiwilligen Ausreise in den Zuweisungsstaat, der Anwendung und Verhältnismäßigkeit von Zwangsmaßnahmen, der Ankunftskontrolle bei Untertauchen (Welcher Staat ist der zuständige Dublin-Staat, wenn die Person wiederauftaucht?), sind im Entwurf nicht angesprochen und somit offen.

## **Schildbürger oder politischer Wille?**

Angesichts der geschilderten Herausforderungen und der mangelhaften Klarheit des Mechanismus stellt sich eigentlich nur noch die Frage, ob die vorschlagende Kommission sich im Stile der Schildbürger dumm gestellt hat oder ob die [offensichtlich mangelnde Praktikabilität des Zuweisungsmechanismus](#) Teil eines größeren politischen Plans beispielsweise – um nur einen von vielen Diskussionspunkten zu nennen – zur [Installierung einer EU-Asylbehörde](#) ist.

Die unfertige [Evaluation](#) als Basis und die «Geschichtsvergessenheit» der Vorschläge lassen jedenfalls den Schluss zu, dass der Vorschlag im viel beklagten Brüsseler Elfenbeinturm entstanden ist und nur wenige der [praktischen Probleme der Anwendung des Dublin-Systems](#) überhaupt in den Blick nimmt. Vielmehr erscheint Recht im Vorschlag als Vorgabe für eine völlig andere Realität. Die (fast schon rhetorische) Frage darf gestellt werden, ob Recht Realität in diesem Bereich schaffen kann. Praktische Erfahrung und rechtssoziologische Studien sprechen eher dafür, dass das so generierte Recht in der Praxis regelmäßig ignoriert werden wird. Damit ist aber tatsächlich keiner Person oder Institution geholfen, die an einem funktionierenden GEAS interessiert ist. Es ist daher notwendig, diesen Vorschlag vollständig zu überarbeiten und einen praktikablen Mechanismus für die Frage der Zuständigkeit für Asylverfahren im GEAS zu entwerfen. Ein erster Schritt auf diesem Weg wäre, Asylsuchende in diesem Prozess ernst zu nehmen und zumindest zu versuchen, Teile ihrer Erfahrungen und Bedürfnisse in einen Neuvorschlag miteinzubeziehen. Dasselbe gilt für die praktischen Erfahrungen der mit dem System seit Jahren befassten Mitgliedstaaten und Asylunterstützungsorganisationen. Ohne einen breiten und auf pragmatische und praktikable Lösungen ausgerichteten Konsultationsprozess wird das Dublin-System wahrscheinlich weiterhin in hohem Maße dysfunktional und gleichzeitig heiß debattiert bleiben. Sich dumm zu stellen oder die praktischen Probleme einfach zu überhören ist jedenfalls keine Lösung – weder in Schilda noch in Brüssel.

